



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-279

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 июля 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Кириллова В.С.
Вознесенской Н.Г.
Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Гетман Елены Сергеевны о признании частично недействующим классификатора видов разрешённого использования земельных участков, утверждённого приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 г. № П/0412,

установил:

приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее также – Росреестр) от 10 ноября 2020 г. № П/0412 (далее также – Приказ) утверждён классификатор видов разрешённого использования земельных участков (далее также – Классификатор). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 15 декабря 2020 г., регистрационный номер 61482, и опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 16 декабря 2020 г.

Согласно описанию Классификатора вид разрешённого использования земельного участка «сельскохозяйственное использование» (код 1.0) представляет собой ведение сельского хозяйства. Содержание данного вида разрешённого использования включает в себя содержание видов разрешённого использования с кодами 1.1–1.20, в том числе размещение зданий и

сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции.

Гетман Е.С., являющаяся участником общей долевой собственности на земельный участок категории земель «земли сельскохозяйственного назначения», вид разрешённого использования – сельскохозяйственное использование, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим Классификатора в части отсутствия в формулировке вида разрешённого использования земельного участка с кодом 1.0 указания на возможность ведения садоводства и огородничества для собственных нужд и размещения жилых домов, садовых домов, хозяйственных построек и гаражей, ссылаясь на то, что оспариваемая формулировка противоречит статьям 7, 77, 78 Земельного кодекса Российской Федерации, части 9 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьям 3, 5 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также препятствует реализации в полном объёме её права собственности на земельный участок.

Административный ответчик Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии в письменных возражениях и заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве на административный иск указали, что Приказ издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных полномочий, с соблюдением формы, вида, порядка его принятия и введения в действие, в оспариваемой части не противоречит актам большей юридической силы и не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца.

Административный истец Гетман Е.С. в судебное заседание, о котором извещена надлежащим образом, не явилась, её представитель Гетман П.Н. поддержал заявленные исковые требования.

В судебном заседании представитель Росреестра Смелых С.С. поддержал изложенную в возражениях правовую позицию, просил отказать в удовлетворении административного иска.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителя административного истца Гетмана П.Н., возражения представителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Смелых С.С., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный

Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Земельным кодексом Российской Федерации, регулирующим отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения), в статье 1 закреплено, что одним из принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определённой категории и разрешённого использования в соответствии с требованиями законодательства.

В соответствии с пунктом 1 статьи 14¹ Земельного кодекса Российской Федерации вид разрешённого использования земельного участка представляет собой вид деятельности, которую с учётом ограничений, установленных в соответствии с названным кодексом, другими федеральными законами, допускается осуществлять на земельном участке, а также над и под его поверхностью, если иное не предусмотрено этим кодексом, другими федеральными законами.

Пунктом 6 статьи 14¹ Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что виды разрешённого использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утверждённым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Аналогичное положение на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта было закреплено в пункте 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации.

Таким органом в соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, является Росреестр, который на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе классификатор видов разрешённого использования земельных участков (подпункт 5.26^{7.19} пункта 5 названного положения).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых

постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Данные обстоятельства ранее также установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 июля 2022 г. № АКПИ22-335.

Таким образом, Классификатор издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением установленного порядка введения в действие и опубликования.

Вопреки доводам административного истца Классификатор не содержит предписаний, противоречащих действующему законодательству.

Деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель устанавливается исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства, является одним из основных принципов земельного законодательства. Собственники и иные владельцы земельных участков обязаны использовать их в соответствии с целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием (статьи 1, 7, 42 Земельного кодекса Российской Федерации).

Статьей 7 Земельного кодекса Российской Федерации определены категории земель в Российской Федерации по целевому назначению, в том числе земли сельскохозяйственного назначения, а также их правовой режим, определяемый в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

Согласно пункту 1 статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, агролесомелиоративными насаждениями, агрофитомелиоративными насаждениями, водными объектами (в том числе прудами, образованными водоподпорными сооружениями на водотоках и используемыми в целях осуществления прудовой аквакультуры), объектами капитального строительства, некапитальными строениями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, в случаях, предусмотренных федеральными законами, нестационарными торговыми объектами, а также жилыми домами, строительство, реконструкция и эксплуатация которых допускаются на земельных участках, используемых крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления своей деятельности, либо жилыми домами, садовыми

домами, хозяйственными постройками, гаражами и другими объектами, размещение которых допускается на садовых земельных участках или огородных земельных участках, на земельных участках общего назначения в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации», объектами капитального строительства, некапитальными строениями, сооружениями, предназначенными для оказания услуг в сфере сельского туризма (пункт 2 статьи 77 названного кодекса).

Пунктом 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации закреплено, что земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для сельскохозяйственного производства, создания агролесомелиоративных насаждений, агрофитомелиоративных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры (рыбоводства), ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, в том числе гражданами, которые ведут личные подсобные хозяйства, а также ведут садоводство или огородничество для собственных нужд.

В силу статьи 4¹ Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в состав территории садоводства или огородничества входят садовые земельные участки или огородные земельные участки, а также земельные участки общего назначения. Территория садоводства или огородничества может быть создана на землях сельскохозяйственного назначения или землях населённых пунктов. Местоположение границ территории садоводства или огородничества определяется проектом межевания территории. Разработка проекта планировки территории садоводства или огородничества не требуется, но может быть осуществлена по решению общего собрания членов товарищества (пункты 1, 2, 3).

Исходя из положений части 1 статьи 5, части 11 статьи 12 поименованного федерального закона ведение садоводства или огородничества на садовых земельных участках или огородных земельных участках, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, без участия (членства) в товариществе может осуществляться собственниками или в случае, если садовые или огородные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и расположенные в границах территории садоводства или огородничества, принадлежат гражданам на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования либо эти земельные участки предоставлены гражданам в аренду, правообладателями садовых или огородных земельных участков, не являющимися членами товарищества.

По общему правилу пункта 4 статьи 11 Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» на

земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения, в том числе занятом сельскохозяйственными угодьями, используемом крестьянским (фермерским) хозяйством для осуществления своей деятельности, допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация одного жилого дома с количеством этажей не более трёх, общая площадь которого составляет не более пятисот квадратных метров и площадь застройки под которым составляет не более 0,25 процента от площади земельного участка. Образование земельного участка (земельных участков) из земельного участка, на котором расположен такой жилой дом, в случаях, если это приводит к уменьшению площади исходного земельного участка, не допускается, за исключением случаев, связанных с изъятием земельного участка (земельных участков) для государственных и муниципальных нужд.

Исходя из системного толкования приведённых законоположений для ведения садоводства или огородничества на садовых земельных участках или огородных земельных участках, принадлежащих к категории земель сельскохозяйственного назначения, и застройки их индивидуальными жилыми домами, гаражами и иными объектами требуется установление в отношении земельных участков такого вида разрешённого использования, который предусматривает (разрешает) осуществление указанной деятельности вместе с созданием на землях сельскохозяйственного назначения территории садоводства или огородничества либо осуществление деятельности крестьянским (фермерским) хозяйством на земельном участке, принадлежащем ему (или иным специальным субъектом – землепользователем, указанным в части 1 статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации, в установленных законом случаях).

Виды разрешённого использования устанавливаются в отношении земельных участков из состава земель всех категорий. В отношении земельного участка могут быть установлены один или несколько основных видов разрешённого использования земельных участков, а также один или несколько вспомогательных видов разрешённого использования. Вспомогательные виды разрешённого использования земельных участков могут устанавливаться только дополнительно к основному виду разрешённого использования земельного участка (пункты 2 и 3 статьи 14¹ Земельного кодекса Российской Федерации).

Виды разрешённого использования земельных участков устанавливаются в зависимости от принадлежности земельных участков к определённым категориям земель, их нахождения в границах определённых зон, земель или территорий, от целей их дальнейшего использования, если иное не установлено названным кодексом. Вид или виды разрешённого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, за исключением садовых и огородных земельных участков, а также земельных участков общего назначения, расположенных в границах территорий ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, устанавливаются и

изменяются в соответствии с федеральным законом (пункты 1 и 3 статьи 14² Земельного кодекса Российской Федерации).

Частью 1 статьи 16 Федерального закона от 31 июля 2025 г. № 295-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который вступил в силу с 1 марта 2026 года, предусмотрен переходный период: виды разрешённого использования земельных участков, установленные применительно к земельным участкам до дня вступления в силу названного Федерального закона, являются действительными.

В соответствии с пунктом 1 части 12 статьи 16 вышеуказанного федерального закона до дня принятия федерального закона, предусмотренного пунктом 3 статьи 14² Земельного кодекса Российской Федерации, вид разрешённого использования земельного участка сельскохозяйственного назначения, за исключением земельных участков, указанных в пункте 3 настоящей части, изменяется решением исполнительного органа субъекта Российской Федерации. При указанном изменении в отношении такого земельного участка не могут устанавливаться виды разрешённого использования земельных участков, не соответствующие целевому назначению земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренному Земельным кодексом Российской Федерации, а также вид разрешённого использования, предусматривающий ведение гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд.

Классификатор содержит наименования видов разрешённого использования земельных участков и описание деятельности, допускаемой на земельных участках в соответствии с такими видами разрешённого использования, является единым для всех категорий земель и, вопреки мнению представителя административного истца, не требует приведения его в соответствие с действующим законодательством.

Классификатор предусматривает в качестве вида разрешённого использования земельного участка с кодом 1.0 сельскохозяйственное использование. Описание каждого из видов разрешённого использования земельного участка с кодами 1.1–1.20 содержит указание на осуществление определённой хозяйственной деятельности.

При этом согласно Классификатору вид разрешённого использования «садоводство» предполагает осуществление хозяйственной деятельности в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур (код 1.5).

Помимо этого, Классификатор предусматривает как самостоятельные виды деятельности следующие виды разрешённого использования: ведение огородничества – осуществление отдыха и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур, размещение хозяйственных построек, не являющихся объектами недвижимости, предназначенных для

хранения инвентаря и урожая сельскохозяйственных культур (код 13.1); ведение садоводства – осуществление отдыха и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур, размещение для собственных нужд садового дома, жилого дома, указанного в описании вида разрешённого использования с кодом 2.1, хозяйственных построек и гаражей (код 13.2).

Из вышеизложенного следует, что Классификатор разграничивает такие виды деятельности, как ведение сельского хозяйства и ведение садоводства для собственных нужд.

Следовательно, Классификатор содержит перечень видов разрешённого использования для земельных участков, принадлежащих землям сельскохозяйственного назначения, и не регулирует порядок ведения садоводства и огородничества, создания таких территорий, а также порядок и условия застройки земельных участков.

Классификатор и предусмотренные им виды разрешённого использования не определяют правовой режим земельных участков, в том числе возможность размещения на них тех или иных объектов и осуществление тех или иных видов деятельности без соблюдения иных требований законодательства, в том числе строительных, санитарно-эпидемиологических правил и нормативов.

Порядок установления вида разрешённого использования земельного участка и реализации права выбора разрешённого использования земельного участка регулируется Земельным кодексом Российской Федерации, Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами, а не Классификатором.

В соответствии с пунктом 1 статьи 56 Земельного кодекса Российской Федерации права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным названным кодексом, федеральными законами.

В соответствии с частью 1 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации в результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

В состав зон сельскохозяйственного использования в силу части 9 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации могут включаться: зоны сельскохозяйственных угодий – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими); зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, садоводства и огородничества для собственных нужд, личного подсобного хозяйства.

Пунктом 2 статьи 260 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что на основании закона и в установленном им порядке

определяются земли сельскохозяйственного и иного целевого назначения, использование которых для других целей не допускается или ограничивается. Пользование земельным участком, отнесённым к таким землям, может осуществляться в пределах, определяемых его целевым назначением.

Согласно части 7 статьи 54 Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» для целей применения в названном федеральном законе, других федеральных законах и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актах такие виды разрешённого использования земельных участков, как «садовый земельный участок», «для садоводства», «для ведения садоводства», «дачный земельный участок», «для ведения дачного хозяйства» и «для дачного строительства», содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости и (или) указанные в правоустанавливающих или иных документах, считаются равнозначными. Земельные участки, в отношении которых установлены такие виды разрешённого использования, являются садовыми земельными участками. Положения этой части не распространяются на земельные участки с видом разрешённого использования «садоводство», предназначенные для осуществления садоводства, представляющего собой вид сельскохозяйственного производства, связанного с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур.

Таким образом, право застройки земель сельскохозяйственного назначения ограничено федеральным законодательством в силу целевого назначения этих земель.

Классификатор не определяет соотношение между категориями земель и видами разрешённого использования земельных участков, а также правовой режим земельных участков и не исключает необходимость соблюдения всех установленных требований законодательства о градостроительной деятельности, в том числе правил землепользования и застройки.

В системе действующего правового регулирования оспариваемое нормативное положение не нарушает прав административного истца в указанных им аспектах, соответствует требованию правовой определённости и по своему содержанию не допускает неоднозначного толкования.

Требования административного истца фактически сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее регулирование в части необходимости регламентации иного порядка, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Классификатор в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что по результатам рассмотрения административного искового заявления влечёт принятие судом решения об отказе в удовлетворении заявленного требования согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Гетман Елены Сергеевны о признании частично недействующим классификатора видов разрешённого использования земельных участков, утверждённого приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 г. № П/0412, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов